

Eigenstandig of Zelfstandig

De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief

Rede uitgesproken door

Prof. mr. J.W.M. Engels

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar
gemeenterecht en gemeentekunde (Thorbeckeleerstoel)
aan de Rijksuniversiteit Leiden
op 6 juni 2003

*Mijnheer de Rector Magnificus,
leden van het Curatorium en het Bestuur van de Stichting Thorbecke-leerstoel,
zeer gewaardeerde toehoorders,*

Een van de meest besproken en beschreven onderwerpen in gemeenterecht en gemeentebestuur is de figuur van de burgemeester. In de wetenschap en de politiek is vooral sinds de roemruchte jaren zestig veel en indringend gediscussieerd over de positie en vooral de aanstellingswijze van dit ambt. In de media en aan de stamtafel is er vooral belangstelling voor sensationele affaires, die laten zien dat burgemeesters soms net mensen zijn: door alcoholgebruik omvergereden paaltjes, heimelijke bezoeken aan nachtclubs, zweele dames op de achterbank van de auto, niet afgerekende lipsticks, creatief declaratiegedrag of onduidelijke reisesjes met frauderende bedrijven. Groeiende aandacht is er voor het element van schuld en boete: het opkomende verschijnsel van de om politieke redenen direct, indirect of bijna weggestuurde burgemeester.¹ Ik noem de gemeenten Emmen, Groningen, Middelburg, Leeuwarden en Delfzijl.²

De functie van de burgemeester heeft zich sinds de eerste Gemeentewet van 1851 ontwikkeld van regenteske notabele tot burgergerichte teamleider. Desondanks is de burgemeester binnen het gemeentebestuur nog steeds een centrale en vooral bij de bevolking zelfs de meest bekende en aangesproken figuur.

Tot op de dag van vandaag heeft de discussie over de burgemeestersfunctie dan ook niets aan belang en actualiteit ingeboet. Voor een belangrijk deel is dat ook het gevolg van het feit dat het een paradoxale functie is. Aanstelling, formele positie en feitelijk functioneren vormen een wonderlijke mix. Nog steeds is geen sprake van een logische en heldere regeling van het ambt. Daar heeft ook de zo ingrijpende dualisering van het gemeentelijke bestuursstelsel in 2002 niets aan kunnen veranderen. Integendeel: de ingezette dualisering heeft het debat over de rol en de aanwijzing van de burgemeester juist aangewakkerd.

Een van de meest fascinerende waarnemingen in dit verband is de spanning tussen veranderingsgezindheid en behoudzucht. Er is in de loop der tijd veel energie gestoken in politieke en wetenschappelijke betogen over al dan niet gewenste veranderingen in de positie en aanstelling van de burgemeester. En hoewel zich als gevolg van algemeen maatschappelijke en specifiek gemeentelijke ontwikkelingen vele veranderingen in en rondom het burgemeestersambt hebben voltrokken en – deels in relatie daarmee – de aanstellingswijze regelmatig en ook recentelijk nog in democratische zin is verfijnd, zijn fundamentele vernieuwingen tot dusver uitgebleven.

De tot dusver structureel in de Grondwet verankerde, maar inmiddels verouderde figuur van de benoemde burgemeester vormt in dat verband een niet geringe belemmering voor (anderen zullen zeggen waarborg tegen) modernisering. Een aanpassing

van de Grondwet vergt immers een meerderheid van 2/3 in de Staten-Generaal en kent een lange en ingewikkelde procedure met tussentijdse verkiezingen. Waar het voor een regering in een reguliere parlementaire periode al moeilijk genoeg blijkt voorgenomen wetgeving in het Staatsblad te krijgen, is dat voor grondwetswijzigingen in het huidige systeem onmogelijk. Wisselende politieke verhoudingen na Kamerverkiezingen leiden om die reden veelvuldig tot uitstel en uiteindelijk zelfs afstel.

Met deze inleidende opmerkingen zijn de ingrediënten voor mijn betoog aangereikt. Hoe hecht zijn inhoud en aanstellingswijze van het burgemeestersambt eigenlijk verankerd in de grondslagen van ons gemeentelijke bestel? Op welke wijze is de burgemeester nu precies uit de strijd over de dualisering van het gemeentebestuur gekomen en hoe moet dit worden beoordeeld? Hoe moet worden omgegaan met de Grondwet in kwesties rondom staatsrechtelijke vernieuwingen als de gekozen burgemeester? Voor de primair vanuit gemeenterechtelijk perspectief ³ en op hoofdlijnen te geven antwoorden op deze vragen wil ik beginnen bij Thorbecke. Niet zozeer omdat het voor de bekleder van deze leerstoel een verplichting is de herinnering aan deze grote wetenschapper en staatsman levend te houden. Deze exercitie dient vooral om licht te werpen op de vraag in hoeverre positie en aanstelling van de burgemeester verbonden zijn met de in de jaren 1848-1851 gevestigde en tot 2002 grotendeels intact gebleven grondslagen van het gemeenterecht.

Nog een laatste opmerking vooraf. 'De' burgemeester bestaat niet. Er zijn op dit moment 489 burgemeesters met verschillende eigenschappen en kwaliteiten. Elke gemeente heeft bovendien een eigen politiek-bestuurlijke dynamiek. Deze pluriforme gemeentekundige ambiance vraagt met andere woorden een zekere relativering en contextuele duiding van gemeenterechtelijke uitspraken over de ontwikkeling van het burgemeestersambt.

I DE BURGEMEESTER IN HET ALGEMEEN

De Thorbeckiaanse hoofdstructuur van het gemeenterecht

Met Thorbecke als architect werden in de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851 de grondslagen van het moderne gemeenterecht gelegd.⁴ Het nieuwe constitutionele gemeenterecht rustte op de volgende pijlers.⁵ Aan het hoofd van de gemeente staat een rechtstreeks gekozen lokale volksvertegenwoordiging, die in het openbaar zelfstandig de regeling en het bestuur van de eigen huishouding behartigt. Daarmee vestigde de Grondwet de voor het gemeenterecht zo belangrijke en met elkaar samenhangende principes van de lokale democratie, de lokale autonomie, het hoofdschap van de raad en het monisme. Dit alles uiteraard binnen de grenzen van wat wij later de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn gaan noemen.

Deze constitutionele beginselen hebben – met uitzondering van de in 2002 verlaten monistische structuur van het gemeentelijke bestel – de tand des tijds grotendeels doorstaan. Dat duidt op het fundamentele karakter van deze beginselen en het flexibele karakter van het op grondslag daarvan uitgewerkte stelsel.

De burgemeester kwam als zodanig in de Grondwet niet voor, maar werd impliciet aangeduid als voorzitter van de gemeenteraad. Het voorschrift dat 'de voorzitter van de raad' door de Koning wordt benoemd en ontslagen vormde het grondwettelijke beginpunt van de Kroonbenoeming van de burgemeester.⁶

Dat was overigens tegen de zin van Thorbecke. Hij meende dat de aanwijzing van de burgemeester niet in de Grondwet thuishoorde en dat het aan de gewone wetgever overgelaten moest worden de aanstelling van de burgemeester te regelen. Kijkend naar het buitenland sloot hij reeds toen de mogelijkheid van een door de raad of de burgerij gekozen burgemeester niet uit.⁷

De grondwetgever koos echter toch voor de grondwettelijke Kroonbenoeming omdat de burgemeester in de eerste plaats werd geduid als de lokale belichaming van het rijksgezag.⁸ De burgemeester als paradoxale invulling van het concept van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. In de woorden van Thorbecke: "man der gemeente en hand van het gouvernement".⁹

Deze korte terugblik op de oorsprong van het moderne gemeenterecht leert het volgende. De aanstellingswijze van de burgemeester is in 1848 constitutioneel verankerd, maar betrekkelijk los van de structuurprincipes van Thorbecke en bovendien op basis van een tijdsgebonden en vanaf het begin weinig relevante argumentatie. De historische grondslag van een door de Kroon benoemde burgemeester is met andere woorden flinterdun. Vandaag de dag speelt de Kroonbenoeming in de discussie over de aanstellingswijze van de burgemeester dan ook vooral een ideologische rol.

Democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester

In de ontwikkeling van het burgemeestersambt zijn de taken en de rol van de burgemeester op den duur steeds meer opgevat als een normaal onderdeel van het gemeentebestuur. Mijn voorganger op deze leerstoel, Derksen, concludeerde al eens dat deze ontwikkeling tot een stelselmatige verlaging van de bestuurlijke status en de politieke invloed van dit ambt heeft geleid.¹⁰ Daar staat tegenover dat – paradoxaal genoeg – het politieke belang van de functie steeg. In combinatie met de politieke en maatschappelijke democratiseringstendens vanaf ongeveer 1966 werkte dat stimulerend op de discussie over de aanstellingswijze.

Het is in dat perspectief dat de wetgever in 1969 de politieke verantwoordingsplicht van de burgemeester invoerde. Vervolgens werd de toegenomen roep om meer raadsinvloed op de Kroonbenoeming gehonoreerd en in de loop der jaren uitgebreid.¹¹

De verhouding tussen raad en burgemeester is in het verlengde daarvan steeds verder ‘geparlementariseerd’. Dat is vervolgens weer van invloed geweest op de verhoudingen binnen het college, waar de wethouders het collegebestuur steeds meer overnamen. Ondanks de gemeentelijke integratie van het burgemeestersambt en de democratisering van de benoemingsprocedure bleef de constitutionele grondslag voor de benoemde burgemeester bij de jongste algemene Grondwetsherziening van 1983 behouden. Belangrijkste motief daarvoor was het belang dat, juist in de sinds de jaren zestig opgekomen politisering van het lokaal bestuur, nog werd gehecht aan de als onafhankelijk, onpartijdig en afstandelijk geduide figuur van de burgemeester.¹² Argumentaties richting een gekozen burgemeester, die zich concentreerden rondom de noodzaak van een moderne en volwaardige democratische grondslag voor dit ambt, kregen op dat moment onvoldoende steun.

De huidige benoemingsprocedure

Als voorlopig eindpunt van de ontwikkeling van de democratisering van de Kroonbenoeming heeft de raad sinds 1 augustus 2001 het recht een twee kandidaten bevattende openbare aanbeveling voor benoeming te doen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien gewenst kan de raad via een referendum de bevolking raadplegen over de twee overgebleven kandidaten. Slechts op grond van bijzondere omstandigheden kan een enkele aanbeveling worden gedaan en slechts op zwaarwegende gronden mag de minister van de aanbeveling afwijken.¹³ Ik geloof niet dat er nog iemand te vinden is die met deze op een politiek compromis¹⁴ gestoelde benoemingsprocedure gelukkig is. De hiermee tot vrijwel tot nul gemarginaliseerde Kroonbenoeming is in feite vlees noch vis. Van de tot dusver gevolgde praktijk wordt ook niet iedereen vrolijk. Juist hier in de stad Leiden mag toch wel gezegd worden dat de vreugdeloze wijze, waarop zowel gemeenteraden als de minister omgaan met de term ‘bijzondere omstandigheden’ als rechtvaardigingsgrond voor een enkelvoudige aanbeveling, de onwerkbaarheid van de huidige procedure onderstreept. Niet voor niets staat inmiddels alweer een wetsvoorstel op stapel voor een reguliere enkelvoudige aanbeveling.¹⁵

In die zin is het niet zonder betekenis, dat juist een geharnaste voorstander van de Kroonbenoeming als Dölle bij de invoering van de in 2001 aangepaste benoemingsprocedure voorspelde, dat deze ‘bekozen’ burgemeester de voorlaatste etappeplaats is naar de daadwerkelijk gekozen burgemeester.¹⁶ Hij doelde daarbij op de als laatste etappeplaats aangeduide dualisering van het gemeentelijke bestel in 2002.

II DE BURGEMEESTER IN DUALISTISCH PERSPECTIEF

De dualisering van het gemeentebestuur

Ons gemeentelijke bestuursstelsel is, zoals ik hiervoor heb aangegeven, in essentie het product van de opvattingen en omstandigheden van het midden van de 19^e eeuw. Lange tijd is dit stelsel op de Thorbeckiaanse hoofdlijnen flexibel genoeg gebleken om de vele en complexe *feitelijke* ontwikkelingen in het lokale bestuur sinds 1848 binnen het *normatieve* gemeenterechtelijke kader in te passen. Aan het eind van de twintigste eeuw is uiteindelijk toch een te grote afstand ontstaan tussen het gemeenterecht en de gemeentekundige praktijk. Niet langer stuurde de met de algemene bestuursbevoegdheid belaste raad het dagelijkse bestuur van het college aan, maar domineerde het college de uitoefening van de gemeentelijke bestuurstaak.¹⁷

Het oplossen van deze spanning tussen het normatief-monistische beeld en de feitelijk-dualistische werkelijkheid vormt naar mijn oordeel de crux van het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en de daarna gevolgde wetgeving.¹⁸ Raad en college zijn uit elkaar gehaald en als gelijkwaardig naast elkaar geplaatst. Het college bestuurt; de raad bepaalt de hoofdlijnen en controleert.¹⁹

De positie van de eigenstandige burgemeester in het dualistische bestel

Hoe hebben Staatscommissie en wetgever de burgemeester in het dualistische stelsel gepositioneerd? Als belangrijkste element binnen de zich steeds naar de nieuwe omstandigheden plooiende burgemeestersfunctie²⁰ ziet de Staatscommissie het aspect van de 'eigenstandigheid'. Met dit begrip doelt men op de onafhankelijkheid van de lokale politiek en de zelfstandige, externe legitimatie van de burgemeester. De daarmee samenhangende kenmerken, zoals de eerstverantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid,²¹ maken het mogelijk de verschillende posities en bevoegdheden in één ambt te verenigen. De daarvoor betaalde prijs is een sterk verminderde invloed in het gemeentebestuur.

Staatscommissie en wetgever hebben uiteindelijk gekozen voor de handhaving van deze eigenstandige burgemeester in het dualistische stelsel.²² Men maakte als het ware de analyse tot norm. Juist vanwege zijn afstandelijkheid en onafhankelijkheid zou de burgemeester op gezaghebbende wijze sturing kunnen geven aan de lokale bestuurlijke en politieke processen.²³ Ook de eenheid van het collegebestuur zou versterkt kunnen worden.²⁴

Daartoe is een aantal coördinerende bevoegdheden in de Gemeentewet vastgelegd.²⁵ Per saldo vormen deze in politiek opzicht vrijblijvende bevoegdheden echter hooguit een codificatie van een redelijk vaste praktijk,²⁶ die stoelt op art. 170, lid 3 van de Gemeentewet. Dit artikel legt de burgemeester als centrale taak het bevorderen van een goede behartiging van de aangelegenheden van de gemeente op. Het door de wet-

gever gewenste sterkere taakprofiel blijkt dus, net als een daardoor versterkt collegiaal bestuur, in de praktijk nauwelijks meer dan een illusie.

De aanstelling van de eigenstandige burgemeester in een dualistisch bestel

Wat is nu de bij een burgemeester met een formeel versterkte eigenstandigheid passende aanstellingswijze? De Staatscommissie betoogt dat binnen het dualisme geen varianten in aanmerking komen die een monistische inslag hebben dan wel het ambt politiseren. De commissie zoekt naar een evenwicht tussen de integratie en versterking van de eigenstandigheid in de collegiale context van het college en een versterking van de democratisering van de aanstelling van de burgemeester.²⁷

Daarmee valt de door de raad gekozen burgemeester af. De monistische figuur van de indirect gekozen burgemeester past niet in een dualistisch stelsel. Raad en burgemeester staan immers niet onafhankelijk van elkaar, omdat de burgemeester zijn legitimatie ontleent aan de raad.

De direct door de bevolking gekozen burgemeester past op zichzelf genomen wel in het dualistische model. Toch is de commissie ook daar geen voorstander van. Een rechtstreeks kiezersmandaat vraagt immers om een daarbij passende, dat wil zeggen meer gepolitiseerde positie. Dat past niet bij het eigenstandige burgemeestersprofiel van de Staatscommissie en het streven naar behoud van de collegiale bestuursvorm. Blijft over de benoemde burgemeester. Ook de Kroonbenoeming in zuivere vorm past volgens de commissie in een gedualiseerd gemeentebestuur. De externe legitimatie bevestigt de eigenstandigheid van de burgemeester en tast de collegialiteit binnen het college niet aan. Problematisch in deze constructie is natuurlijk de maximaal opgegrepte invloed van de raad, die als monistische tendens afbreuk doet aan de dualiseringsgedachte. De Staatscommissie ziet dat ook wel maar accepteert deze weeffout omdat men tegemoet wil komen aan de wens van vergaande democratisering.²⁸

Beoordeling van de huidige stand van zaken

Ik meen dat er reden is vraagtekens te zetten bij de enigszins geforceerde wijze waarop de burgemeester thans in het gedualiseerde gemeentebestuur is gepositioneerd. Met de Wet dualisering gemeentebestuur is het lokale bestuursmodel in 2002 fundamenteel opengebroken. Het oude monistische systeem is verlaten, maar men heeft de dualistische lijn niet consequent doorgetrokken.²⁹ Debet daaraan is de normatieve keus om te blijven investeren in de 'smalle' of eigenstandige, dat wil zeggen de vooral op procesbegeleiding gefocuste teamleider.

Met de nog verder vorm te geven dualisering is echter een dynamiek op gang gebracht die in de praktijk het gemeentebestuur alsnog 'aan de overkant' zal brengen. Vooral de tegenstanders van de dualisering hebben scherp gezien dat aan die uitein-

delijk te bereiken overzijde de ‘brede’, direct gekozen zelfstandige burgemeester wacht. In de kern veronderstelt dualisme immers twee gelijkwaardige polen. Gelijkwaardig in positie en gelijkwaardig in legitimatie. Met de direct gekozen ‘brede’ of zelfstandige burgemeester als exponent van de executieve kan aan het dualisme op een meer consequente en evenwichtige wijze vorm worden gegeven.

Een fundamentele zwakte in het vigerende dualistische stelsel is dat het college niet over een eigensoortige legitimatie beschikt. De legitimatie van het college blijft vooral berusten op de raad, die de wethouders benoemt en de burgemeester aanbeveelt. Met deze interne, monistisch georiënteerde legitimatie is de logische consequentie van een qua positie en legitimatie gelijkwaardige tegenpool niet getrokken.

Ook in de praktijk blijkt de dubbelrol van de burgemeester als college- en raadsvoorzitter behoorlijk te wringen. De traditionele spilpositie van de burgemeester is, als gevolg van de zich nu manifesterende spagaat, onder druk gekomen. Het valt in dualistisch opzicht steeds moeilijker uit te leggen dat de burgemeester voorzitter is van een orgaan dat hem controleert.³⁰ Naarmate het in gang gezette transport van bestuursbevoegdheden van raad naar college verder vorm krijgt, zal het risico van loyaliteitsconflicten stijgen. Dergelijke conflicten krijgen een scherper profiel, nu de burgemeester voor zijn existentie vrijwel geheel afhankelijk is gemaakt van de raad.

De keuze van de Staatscommissie en de wetgever voor de eigenstandige burgemeester, met een vooral optisch versterkte rol in het college en een dubbelzinnige aanstellingswijze, moet dus op systematische en praktische gronden worden afgewezen. In een zo consistent mogelijk doorgevoerd dualistisch bestel zal het burgemeestersambt op een andere wijze moeten worden gepositioneerd. De van de raad losgekoppelde executieve functie vraagt daarnaast een eigen en zelfstandige legitimatie.

De monistische oplossingen van de gedemocratiseerde Kroonbenoeming en de verkiezing door de raad kunnen daarvoor niet dienen. Systeemconform is wel de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester. Dit model sluit ook aan bij de bedoeling van de dualisering om de lokale democratie van nieuwe impulsen te voorzien. Daarmee krijgt de burgemeester een eenduidige, volwaardige en zelfstandige legitimatie.

Eigenstandig of zelfstandig: de direct gekozen burgemeester in een dualistisch bestel

Welke gevolgen zou deze eigen legitimatie moeten hebben voor de positie en bevoegdheden van de burgemeester en die van het college? Het is evident dat de directe verkiezing van de burgemeester een versterking van zijn positie vraagt. Tussen positie en legitimatie moet een evenwicht bestaan. Verkiezingen moeten bovendien ergens over gaan; er moet iets te kiezen zijn. Het mogen kiezen tussen kandidaten die zich uitsluitend kunnen profileren als eigenstandige procesarchitecten lijkt daarvoor een te dunne basis. Het gaat dan vrijwel uitsluitend om de politieke kleur en de persoonlijke kenmerken.

In die zin is de in een kabinetsnotitie van 2 januari 2003³¹ ontwikkelde variant van een direct gekozen, maar eigenstandige burgemeester in beginsel niet de goede weg. In deze als Model A aangeduide variant zou de direct gekozen burgemeester naast de bestaande bevoegdheden nog het recht krijgen wethouders voor benoeming en ontslag bij de raad voor te dragen. De notitie gaat er van uit dat dit model – na afronding van de lopende herzieningsprocedure om de benoemde burgemeester uit de Grondwet te halen – zonder verdere grondwetswijziging zou kunnen worden ingevoerd.

De moeilijkheid van dit model is dat er een direct gekozen burgemeester komt met een positie die onvoldoende aansluit bij zijn mandaat. Het eigenstandige karakter blijft bestaan en de extra toe te kennen bevoegdheden blijven voornamelijk indirect en procedureel. Van een daadwerkelijk versterkte positie van de burgemeester kan dus nauwelijks worden gesproken. Een directe kiezerslegitimatie is daar dan eigenlijk ook moeilijk op te baseren.

Het zal bovendien in de praktijk tot nieuwe spanningen leiden in de verhoudingen tussen de verschillende organen, zeker als de burgemeester voorzitter van de raad blijft. Men moet zich realiseren dat een gekozen burgemeester, ook al beschikt hij niet over substantiële eigen bevoegdheden, toch anders tegenover de raad en vooral anders in het college komt te staan. Er zal immers enige ruimte aan een democratisch gelegitimeerde burgemeester moeten worden verschaft en dat kan vooral binnen het college aanleiding tot extra conflictstof geven. Wie iets weet van de praktijk van het gemeentebestuur zal begrijpen dat bestaande machtsposities niet zo snel en uiteindelijk slechts met enige dwang worden prijsgegeven.

De notitie reikt overigens een tweede model B aan, waarin de consequenties van het dualisme wel voluit worden meegenomen, maar aan Grondwetswijziging niet te ontkomen lijkt. In dit model gaat het om een direct gekozen burgemeester, die drager wordt van de gemeentelijke bestuursbevoegdheden, zijn eigen politieke programma maakt en de exclusieve bevoegdheid krijgt tot het benoemen en ontslaan van de wethouders. Daardoor ontstaat een zelfstandige burgemeester als eenhoofdig bestuur en met een aan de raad gelijkwaardige, zelfstandige legitimatie.

Aantrekkelijk in dit model is dat de implicaties van het gedualiseerde gemeentebestuur ten aanzien van de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester consequent worden doorgetrokken in een logisch en evenwichtig geheel. De uitoefening van de gemeentelijke bestuursbevoegdheden zal op een volwaardig mandaat berusten. Daarmee ontstaat een meer consistent systeem van ‘checks and balances’ binnen het lokaal bestuur. Voor het lokale electoraat zullen politiek-inhoudelijke verschillen relevant worden. Uiteraard vraagt dit model de nodige uitwerking.

Bijvoorbeeld op het punt van de regulering van het mandaat. Om de burgemeester van een zo sterk mogelijke legitimatie te voorzien zal een systeem moeten worden gekozen dat hem het vertrouwen van een absolute meerderheid van de kiezers ople-

vert. In een dualistisch stelsel waarin de raad en de burgemeester beide over eigen bevoegdheden en over een eigen kiezerslegitimatie beschikken, rijst vervolgens de vraag welk mandaat ingeval van een conflict moet prevaleren.

Gelet op de eindverantwoordelijkheid van de raad ligt een recht voor de zelfstandige burgemeester tot ontbinding van de raad ingeval van een onoplosbaar conflict niet voor de hand.³² Dat zou de positie van de raad te zeer verzwakken. Het ongemodificeerd richting burgemeester doortrekken van de thans in de Gemeentewet opgenomen ontslagbevoegdheid van de raad ten aanzien van de wethouders ligt evenmin voor de hand.³³ Dat zou aan het kiezersmandaat van de burgemeester te weinig recht doen. De oplossing van het probleem van het dubbele kiezersmandaat ingeval van een conflict ligt mijns inziens in de figuur van de zelfontbinding van de raad. Het uiteindelijk opzeggen van het vertrouwen in de zelfstandige burgemeester betekent automatisch ontbinding van de raad en nieuwe verkiezingen. Politieke impasses of cohabitation-achtige situaties kunnen daarmee worden voorkomen en de eindverantwoordelijkheid van de raad blijft intact.³⁴

Een volgende kwestie is of een direct gekozen zelfstandige burgemeester moet beschikken over een met de raad gedeelde verordeningenbevoegdheid. In het duale stelsel is de exclusieve regelgevende bevoegdheid van de raad gehandhaafd. Naar mijn mening terecht gezien de met de eindverantwoordelijkheid van de raad verbonden kaderstellende rol. Elzinga³⁵ heeft op goede gronden aangegeven dat in een dualistisch stelsel met een dubbele kiezerslegitimatie een exclusieve bevoegdheid van de raad tot het uitvaardigen van algemeen verbindende voorschriften op zijn minst heel goed verdedigbaar is.³⁶ Gelet op de gemeentekundige praktijk ligt het overigens niet direct voor de hand dat de raad zijn verordenende bevoegdheid zonder overleg met de executieve uitoefent.

Regelmatig wordt in dit verband nog gewezen op de bijzondere positie van de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Deze specifieke taak zou een verhoogde distantie van de lokale politiek vergen en om die reden uitoefening door een eigenstandige burgemeester indiceren. In opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd onderzoek van de Erasmus Universiteit³⁷ naar de positie en de aanstellingswijze van de burgemeester in een aantal Europese landen leert echter dat er geen aanleiding is de gekozen zelfstandige burgemeester deze bevoegdheden te onthouden.³⁸

III DE BURGEMEESTER IN CONSTITUTIONEEL PERSPECTIEF

Burgemeester en Grondwet

Hoe moet nu tegen de grondwettelijke implicaties van de invoering van de direct gekozen burgemeester worden aangekeken? De gemeentewetgever heeft op grond van

artikel 132, lid 1 van de Grondwet een grote mate van vrijheid om de inrichting van het gemeentebestuur te regelen. Het is een bewuste keus om de dynamiek van het openbaar bestuur niet onnodig grondwettelijk te fixeren.³⁹ Ondanks deze in beginsel open systematiek blijft de vraag naar de grondwettigheid van modernisering in het decentrale bestuur van belang.

Onze Grondwet spreekt op drie plaatsen over de burgemeester. Artikel 125, lid 2 noemt de burgemeester als onderdeel van het college en als zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 125, lid 3 bepaalt dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad. Artikel 131 is zoals gezegd de bepaling die aangeeft dat de burgemeester door de Kroon wordt benoemd.

Op dit moment is op suggestie van de Staatscommissie⁴⁰ een voorstel aanhangig tot wijziging van dit laatste artikel.⁴¹ De huidige wijze van aanstelling van de burgemeester werd door een parlementaire meerderheid in de vorige zittingsperiode - terecht - niet langer van constitutionele orde geacht. In deze zittingsperiode moet dit nog met een 2/3 meerderheid door beide Kamers worden bekrachtigd. Voorgesteld is een reeds door Thorbecke bepleite tekst, die de aanstelling van de burgemeester bindt aan door de wet te stellen regels. Deze vorm van deconstitutionalisering kreeg de voorkeur boven een simpel schrappen van het bestaande voorschrift. Met een opdracht aan de wetgever in de Gemeentewet de gewenste aanstellingswijze te regelen blijft immers een - zij het indirecte - grondwettelijke grondslag daarvoor bestaan.

Het valt te hopen dat deze grondwetswijziging spoedig zijn beslag krijgt. Het naar de waarborging van de eenheidsstaat verwijzende historische argument voor de grondwettelijke verankering van de Kroonbenoeming heeft, zo dat ooit overtuigingskracht bezat, elke betekenis verloren. Een noodzakelijk en zinvol debat over de herpositionering van de burgemeester in het dualistische stelsel moet bovendien kunnen plaatsvinden zonder de hypotheek van een langzamerhand onhoudbare grondwettelijke belemmering.⁴² Politiek en staatsrechtelijk opportunisme met als inzet het alsnog in het riet werken van de voorgenomen grondwetswijziging lijkt echter al weer de kop op te steken.⁴³

Grondwettelijke grenzen aan de rechtstreeks gekozen burgemeester

Zijn er na de wijziging van artikel 131 nadere aanpassingen van de Grondwet nodig voor de invoering van de direct gekozen burgemeester? Het antwoord op deze vraag naar de constitutionele grenzen van de gekozen burgemeester hangt af van de wijze waarop deze wordt gepositioneerd binnen het gemeentelijke bestuursstelsel: eigenstandig of zelfstandig.

De invoering van een direct gekozen **eigenstandige** burgemeester vergt naar mijn mening geen nadere grondwettelijke aanpassing. Bezwaren als zou een burgemeesterlijke voordracht voor benoeming en ontslag van wethouders het grondwettelijke

hoofdschap van de raad te niet doen lijken mij overtrokken. Uiteindelijk beslist immers nog steeds de raad. Met de direct gekozen **zelfstandige** burgemeester worden wel constitutionele grenzen bereikt. De vraag naar aard en omvang van een hiermee gemoeide grondwetswijziging is niet zonder meer te beantwoorden. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de nadere invulling van deze figuur. Op dit punt zie ik in ieder geval twee grondwettelijke complicaties.

In de eerste plaats de onhoudbaarheid van het eerder besproken raadsvoorzitterschap van de burgemeester. Het behoeft geen betoog dat de zelfstandige burgemeester niet tevens voorzitter van de raad kan zijn. Deze burgemeesterlijke bevoegdheid kan dus formeel niet in de Grondwet blijven.⁴⁴ Zoals gezegd staat deze voorzittersfunctie echter al sinds de invoering van het dualisme onder druk.

In de tweede plaats een verdere uitkleding van het hoofdschap van de raad. De niet langer bij de raad berustende bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de wethouders zou in strijd zijn met het nog steeds in artikel 125, lid 1 van de Grondwet vastgelegde hoofdschap van de raad. Strikt formeel is dat juist. Die conclusie kon echter al getrokken worden na de invoering van het dualisme. Om de Grondwet te omzeilen heeft de wetgever - in navolging van de staatscommissie - het formele hoofdschap van de raad feitelijk geherformuleerd als een politieke eindverantwoordelijkheid. Wat hiervan ook zij, daarmee is het grondwettelijke hoofdschap feitelijk in sterke mate gerelativeerd. In dat licht valt moeilijk in te zien waarom een niet langer aanwezige benoemingscomponent het hoofdschap in constitutioneel opzicht meer of anders zou aantasten dan de met het dualisme reeds genuanceerde bevoegdheidscomponent. Anders gezegd: een verminderde betekenis en op termijn ook geïndiceerde beëindiging van het hoofdschap kan niet in volle omvang worden tegengeworpen aan de zelfstandige burgemeester. Ook in die situatie blijft de raad uiteindelijk 'eindverantwoordelijke'.

Men kan overigens nog andere grondwettelijke belemmeringen voor de invoering van de direct gekozen zelfstandige burgemeester aanvoeren.⁴⁵ De eerder besproken figuur van de zelfontbinding bijvoorbeeld interfereert op zichzelf genomen inderdaad met de in artikel 129 grondwettelijk gewaarborgde vierjarige zittingstermijn van de raad. Een tussentijdse ontbinding van de raad als gevolg van opgezegd vertrouwen in de direct gekozen burgemeester impliceert immers nieuwe verkiezingen en derhalve een nieuwe zittingstermijn.⁴⁶ Mijns inziens kan dit grondwettelijk worden opgelost door aan te haken bij artikel 129, lid 4, dat wettelijke uitzonderingen op de 4-jarige zittingstermijn van de raad mogelijk maakt.⁴⁷ Grondwettelijke regeling van de tussentijdse raadsontbinding is met andere woorden een constitutionele keuze, geen verplichting.

De opvatting vervolgens dat de met de introductie van de zelfstandige burgemeester noodzakelijke beëindiging van het collegiale bestuur wijziging van artikel 125, lid 2 zou noodzaken deel ik niet. Deze pas in 1983 in de Grondwet opgenomen bepaling bevestigt het bestaan van het college als gemeentelijk orgaan, maar zegt niets over de samenstelling en bevoegdheden van of de onderlinge verhoudingen binnen het college. Het collegialiteitsbeginsel is wettelijk verankerd en zal op dat niveau moeten worden aangepast.⁴⁸

Uit deze analyse kan worden geconcludeerd dat van alle mogelijke grondwettelijke belemmeringen voor de invoering van de direct gekozen zelfstandige burgemeester alleen het grondwettelijk vastgelegde voorzitterschap van de raad formeel als hard is aan te merken. Daarbij moet worden aangetekend dat ook deze grondwettelijke bepaling sinds de invoering van het dualisme aan betekenis heeft ingeboet en voor deconstitutionalisering in aanmerking komt.

Vanuit een materiële invalshoek kan men zich afvragen of het in constitutioneel opzicht fraai is dat de verhouding tussen Grondwet en Gemeentewet zo langzamerhand steeds minder uitgebalanceerd raakt.

Politieke en constitutionele problemen van vernieuwing

Het zal duidelijk zijn dat het debat over veranderingen in de positie en aanstellingswijze van de burgemeester een extra lading krijgt door de formele positie die de Grondwet inneemt. Een grondwetswijziging is vanwege de daarvoor benodigde bijzondere en zware procedure binnen één kabinetsperiode immers niet te realiseren. De dualiseringsoperatie kende een vergelijkbaar probleem. De grondwettelijke implicaties speelden zowel bij de voor- als bij de tegenstanders van de dualisering een nadrukkelijke rol. Zo probeerden de staatscommissie en de wetgever omwille van een tijdige afronding van het proces binnen de parlementaire zittingsperiode nadrukkelijk grondwettelijke klippen op pragmatische wijze te omzeilen.⁴⁹ Tegenstanders van de dualisering brachten daarentegen onvermoeibaar, maar vergeefs het constitutionele gehalte van de Wet dualisering gemeentebestuur in stelling.⁵⁰ Resultaat van dit alles is onvoltooide en op onderdelen gemankeerde wetgeving.⁵¹

Het lijkt er op dat de Grondwet in debatten over politieke en staatsrechtelijke vernieuwing steeds meer als een strategisch strijdmiddel gaat fungeren. Tegenstanders van bepaalde veranderingen gaan extreem dogmatisch om met mogelijk in de weg staande grondwettelijke bepalingen, of doen in het politieke proces schijnconcessies in de wetenschap dat de grondwettelijke wal het politieke schip uiteindelijk zal keren. Voorstanders van vernieuwingen ontwikkelen de neiging grondwettelijke belemmeringen te relativiseren met creatieve interpretaties en waarde, functie en betekenis van de Grondwet te nuanceren.

Deze waarneming vormt een illustratie van de zich met name in het staatsrecht manifesterende wederkerigheid tussen recht en politiek. In de kern kan deze worden samengevat in de notie dat het recht fungeert als norm voor de politiek en dat de politiek het recht schept en handhaaft.⁵² Daarbinnen heeft uiteindelijk de politiek het laatste woord. Dit politieke primaat wordt gelegitimeerd en begrensd door de staatsrechtelijke en grondwettelijke beginselen van democratie en rechtsstaat. Het recht is daarmee zowel doel als middel voor de politiek. Uit het feit dat binnen deze dynamiek de politieke wil volgens geheel eigen wetmatigheden tot stand komt blijkt de

relevantie van de vraag naar de waarde en betekenis van de Grondwet.

Waarde en betekenis van de Grondwet

Onze Grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat. De lang volgehouden pretentie dat een rigide, statische en formele Grondwet kan blijven voldoen aan de eisen van de flexibele, dynamische en materiële constitutie heeft echter tot waardevermindering en prestigeverlies van de Grondwet geleid. Niet langer is zij de codificatie bij uitstek van de grondslagen, organisatie, bevoegdheden en verhoudingen van en in de staat.⁵³

Een Grondwet die steeds meer als blokkade voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke dynamiek wordt gehanteerd stelt zich naar mijn mening bloot aan verder functieverlies. De Grondwet verwordt dan op den duur tot een politiek en staatsrechtelijk monument. Ook de ontwikkeling naar een steeds meer instrumenteel of zelfs strategisch gebruik van de Grondwet levert naar mijn oordeel constitutionele schade op. De oplossing om steeds meer zaken uit de Grondwet te halen en over te laten aan de wetgever lijkt mij niet de goede weg. De Grondwet als normatieve basisregeling verliest aan betekenis naarmate zij als gevolg van voortgaande deconstitutionalisering alleen maar verder leegloopt. Niet langer door de Grondwet beschermde belangen - bijvoorbeeld van gemeenten - worden bovendien gemakkelijker speelbal van de landelijke politiek.

Deze ontwikkeling dwingt mijns inziens tot nadenken over een modernisering van de plaats en de functie van de Grondwet.

Modernisering van plaats en functie van de Grondwet

Naar mijn mening zou de Grondwet, naast de algemeen erkende waarborgfunctie, ook een ontwikkelingsperspectief moeten bieden. Ik bedoel daarmee dat de Grondwet zich niet alleen moet richten op het vastleggen van de fundamentele principes van democratie, rechtsstaat en grondrechten die aan de inrichting en werking van de staat ten grondslag liggen. De Grondwet moet deze constitutionele grondbeginselen ook levend houden.

Met de constitutionalist Van der Tang⁵⁴ kan worden vastgesteld dat de formele Grondwet uiteindelijk niet meer is en ook niet meer kan zijn dan een momentopname van de materiële, echte constitutie als veranderlijke grootheid.⁵⁵ De Grondwet kan en moet dan ook niet verabsoluteerd worden⁵⁶. Veeleer is behoefte aan een adequaat grondwettelijk aanpassingsvermogen.

Er is met andere woorden geen reden de Grondwet te ontdoen van haar bijzondere karakter, zoals onder meer tot uitdrukking gebracht in een verzwaarde procedure voor totstandkoming en wijziging. Wel lijkt mij dat een nieuwe balans gevonden moet worden tussen waarborg en perspectief. Deze kan gevonden worden door een veren-

voudiging van de grondwetsprocedure.⁵⁷ Met een verhoogd veranderingspotentieel van de Grondwet kan belangrijke winst worden geboekt in termen van noodzakelijke modernisering, zonder dat dit leidt tot uitverkoop van de waarborgfunctie van de Grondwet. Door minder een instrumenteel onderdeel te zijn van het politieke strijd-gewoel kan de Grondwet aan waarde, betekenis en functie winnen. Om dit te bereiken zal echter nog de traditionele weg gevolgd moeten worden en daarmee lijkt dit perspectief nog ver weg. Daarmee zijn we terug bij de situatie van nu.

Eigenstandig of zelfstandig: een pragmatische of principiële stap naar de direct gekozen burgemeester?

Welke stappen moeten of kunnen nu worden gezet richting de direct gekozen burgemeester? In de kern dienen zich daarvoor twee wegen aan. De eerste weg is de rechtstreekse verkiezing van de op een aantal onderdelen wat nader geprofileerde eigenstandige burgemeester van nu. Na afronding van de herziening van artikel 131 Grondwet (de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming) lijkt dit wettelijk mogelijk te zijn zonder directe grondwettelijke obstakels.

Het voordeel van deze variant is dat een wezenlijke en onomkeerbare stap wordt gezet in de richting van een meer bij het dualistische stelsel passende gekozen burgemeester. Een tweede voordeel is dat in een later stadium op een afgewogen wijze tot een integrale herinrichting van hoofdstuk 7 van de Grondwet over het decentrale bestuur kan worden gekomen. De huidige grondwettelijke bepalingen sporen immers niet goed meer met de door de dualisering in gang gezette en verder uit te kristalliseren verhoudingen.⁵⁸

Het nadeel is dat hiermee slechts een tussenfiguur in het leven wordt geroepen. Er ontstaat immers geen uitgebalanceerde verhouding tussen positie en aanstellingswijze van de burgemeester. Gemeenterechtelijk gezien is dat niet in alle opzichten bevredigend en vanuit een meer gemeentekundige invalshoek kan men aarzelen over de spanningen die dat in de politiek-bestuurlijke praktijk naar verwachting met zich mee zal brengen. Dat maakt deze uit politiek oogpunt pragmatische variant inhoudelijk kwetsbaar.

De tweede weg volgt een meer principiële benadering: een direct gekozen burgemeester kan alleen een zelfstandige burgemeester zijn. Naast de voorgenomen deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming zal dat nadere grondwettelijke aanpassingen vergen. Wat mij betreft is de omvang daarvan minder groot dan hier en daar wordt aangenomen. Maar de invoering van de zelfstandige burgemeester levert, naast de spanning die nu al bestaat na invoering van het dualisme en ingeval van realisering van de direct gekozen eigenstandige burgemeester, ontegenzeggelijk verdere spanning op met grondwettelijke bepalingen over het hoofdschap van de raad en het voorzitterschap van de raad. Door ook hier pas achteraf tot aanpassing van alle relevante grondwettelijke bepalingen over te gaan worden de grenzen van grondwettelijke inter-

pretatie in de tussentijd wel heel erg opgerekt en formeel zelfs overschreden⁵⁹. Hoe dit ook zij, bij het volgen van dit principiële, grondwettelijke traject mag gerekend worden op een moeizaam, zo niet vrijwel onhaalbaar besluitvormingsproces. Dat maakt deze uit inhoudelijk oogpunt principiële variant politiek kwetsbaar.

Hier openbaart zich kortom voor sommigen een welhaast onoplosbaar duivels dilemma en voor anderen hooguit een paradoxale situatie. Zeker als men kijkt naar de wijze waarop de Grondwet in het parlementaire debat onderdeel is van discussies over behoud en verandering, is wat mij betreft de haalbaarheid van een eindperspectief van doorslaggevende betekenis voor de te kiezen route.

Tegenstanders van de direct gekozen zelfstandige burgemeester zetten al in op een solide en transparante grondwettelijke basis vooraf.⁶⁰ De voorstanders zouden zich naar mijn oordeel kunnen laten inspireren door de inzet en het verloop van het dualiseringsproces. Daar is gekozen is voor een gefaseerde wettelijke invoering en een grondwettelijke inkadering achteraf. Het merendeel van de gemeentelijke bestuursbevoegdheden moet immers nog worden getransporteerd naar het college. In dat licht is alleszins verdedigbaar met de direct gekozen eigenstandige burgemeester aan te haken bij dit proces en de volgende stap naar de zelfstandige burgemeester te zetten in samenhang met een integrale herziening van hoofdstuk 7 van de Grondwet.

Het komt met andere woorden aan op het bereiken van het eindperspectief van de direct gekozen zelfstandige burgemeester. Dat perspectief zie ik nog niet zo snel werkelijkheid worden als eerst via de Grondwet een logisch en consistent eindmodel van de direct gekozen zelfstandige burgemeester in het dualistische stelsel wordt ontwikkeld. Meer realistisch lijkt de geschetste gefaseerde aanpak via een groeimodel. De grondwettelijke grenzen worden daarmee naar mijn mening niet op onaanvaardbare wijze overschreden. Via de praktijk kan in stappen naar het eindmodel worden toegewerkt. Richting de burgers wordt bovendien een signaal afgegeven dat het ernst is met geven van meer medezeggenschap in het lokaal bestuur. In de praktijk minder gewenste effecten zullen dan wel tijdelijk voor lief moeten worden genomen.

Voor de uitwerking zal nog veel werk moeten worden verzet. In dat verband zou het goed zijn de discussie nadrukkelijker te richten op de gevolgen van de verschillende varianten voor de positie en de werking van het lokaal bestuur.

EPILOOG

De burgemeestersfunctie kent een eeuwenlange worteling in de lokale gemeenschappen. Het in de jaren 1848-1851 ontworpen beeld van de burgemeester spoorde niet in alle opzichten met de oorsprong en traditie van ons lokaal bestuur. Hoewel ons land zich sinds de Republiek hoofdzakelijk kenmerkte door vormen van collegiaal bestuur, werd plaatselijk aanvankelijk nog eenhoofdig bestuurd. Waar in de loop der tijd steeds

meer collegiale elementen werden ingevlochten, bleef een zekere maatschappelijke behoefte aan een verpersoonlijking van de burgemeestersfunctie bestaan.⁶¹ Deze historische aanwezigheid van zowel persoonlijke als collegiale elementen verklaart voor een deel de bijzondere combinatie van functies en bevoegdheden die thans aan het burgemeestersambt zijn verbonden. Deze 'eigenstandige' burgemeester heeft zich voortdurend, zij het steeds moeizamer gevoegd in de context van de zich ontwikkelende lokale democratie, maar daarmee aan politiek-bestuurlijke invloed ingeboet. In het gemeenterecht is als gevolg daarvan gepoogd de maatschappelijke behoefte aan een meer persoonlijk en eenhoofdig gezag zoveel mogelijk in te passen in de politiek-bestuurlijke behoefte aan een binnen de reguliere patronen opererende burgemeestersfunctie.⁶²

De algemene politieke ontwikkeling in Nederland wijst steeds nadrukkelijker in de richting van institutionele veranderingen. Het persoonlijke element lijkt daarin steeds meer betekenis te krijgen. Deze trend en het nog te voltooien dualisme ontmoeten elkaar nu met een zekere intensiteit op lokaal niveau. In deze politiek-bestuurlijke ambiance speelt zich de discussie over de toekomst van het burgemeestersambt af. Gemeenterechtelijk en gemeentekundig wijzen ratio en logica in een bepaalde richting. De komende jaren zullen beslissend zijn voor de vraag of ook politiek een laatste stap naar een gemoderniseerd gemeentebestuur kan worden gezet.

Dames en heren,

Aan het einde van mijn rede stel ik er prijs op U, leden van het Bestuur van de Stichting Thorbecke-leerstoel, dank te zeggen voor mijn benoeming tot hoogleraar aan de Universiteit Leiden. Ook dank ik al degenen die daarnaast aan deze benoeming hebben bijgedragen. Ik beschouw het als een voorrecht en een eer deze mooie leerstoel hier in Leiden te mogen bekleden en hoop aan het in mij gestelde vertrouwen te kunnen voldoen.

De collega's van de Juridische Faculteit in Leiden dank ik voor de hartelijke wijze waarop zij mij in hun midden hebben ontvangen en voor de plezierige wijze waarop zij mij hebben bijgestaan mijn weg in de facultaire gemeenschap te vinden. Dank zij jullie voelde ik mij in Leiden snel thuis.

De collega's van de in vele opzichten wonderlijke vakgroep Staatsrecht en Internationaal Recht in Groningen dank ik voor de inmiddels in een lange reeks van jaren ondervonden gevoelens van collegialiteit en vriendschap.

Voor hun bijdragen aan mijn wetenschappelijke vorming dank ik in het bijzonder mijn leermeester Damiaan Meuwissen en mijn promotor Jan Vis.

Mijn hooggeleerde Groningse collega's Alfons Dölle en Douwe Jan Elzinga dank ik voor de inspirerende wijze waarop wij de fascinatie voor het lokaal bestuur en de daarbij behorende politiek-bestuurlijke dynamiek kunnen uitwisselen.

Mijn lieve vader en moeder wil ik bedanken voor de opvoeding en de kansen die ze mij hebben gegeven. Ik ben blij dat jullie deze dag kunnen meemaken.

Mijn lieve en dappere vrouw Miriam bedank ik voor alles wat zij voor mij is. Zonder haar had ik hier nu niet gestaan. Zonder jou zou ik hier ook niet willen staan. In jou betrek ik natuurlijk ook Iris.

Tot slot mijn drie lieve en prachtige dochters Nienke, Mirthe en Ilse. Zij behoren tot het meest dierbare in mijn leven. Door jullie realiseer ik me, ook vandaag weer, dat het vaderschap van al mijn titels de mooiste is.

Dames en heren studenten,

Mijn opdracht is u meer bekend te maken met de gemeente als juridisch, politiek-bestuurlijk en sociaal systeem. Om die reden draagt mijn vakgebied de naam gemeenterecht/gemeentekunde. Mijn ambitie is zowel vanuit de staatsrechtelijke invalshoek als vanuit de opgedane praktijkervaring deze opdracht in te vullen. Ik betrek daarbij nadrukkelijk de wens u deelgenoot te maken van mijn liefde voor het openbaar bestuur en de publieke zaak. Mijn eerste kennismaking met u is mij zeer bevallen. Ik kijk uit naar de komende ontmoetingen.

Ik heb gezegd

INLEIDING

I DE BURGEMEESTER IN HET ALGEMEEN

De Thorbeckiaanse hoofdstructuur van het gemeenterecht
Democratisering van de aanstellingswijze van de burgemeester
De huidige benoemingsprocedure

II DE BURGEMEESTER IN DUALISTISCH PERSPECTIEF

De dualisering van het gemeentebestuur
De positie van de eigenstandige burgemeester in het dualistische bestel
De aanstelling van de eigenstandige burgemeester in een dualistisch bestel
Beoordeling van de huidige stand van zaken
Eigenstandig of zelfstandig: de direct gekozen burgemeester in een dualistisch bestel

III DE BURGEMEESTER IN CONSTITUTIONEEL PERSPECTIEF

Burgemeester en Grondwet
Grondwettelijke grenzen aan de rechtstreeks gekozen burgemeester
Politieke en constitutionele problemen van vernieuwing
Waarde en betekenis van de Grondwet
Modernisering van plaats en functie van de Grondwet
Eigenstandig of zelfstandig: een pragmatische of principiële stap naar de direct gekozen burgemeester

EPILOOG

- 1 Men kan daar boeken over volschrijven en een enkele ex-burgemeester doet dat overigens ook.
- 2 Dat de voorbeelden niet uit de omgeving van Leiden komen berust op toeval.
- 3 Een perspectief overigens dat – zij het niet op deze plaats – verbreed kan worden naar de maatschappelijke component: wat vraagt de huidige samenleving van publieke ambten en wat zegt dat over het mandaat daarvan?
- 4 A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, Handboek van het Nederlandse gemeenterecht, Deventer 1999(2), p. 20.
- 5 Het door Thorbecke in het algemeen aan de Grondwet van 1848 ten grondslag gelegde liberaal-democratische hervormingsperspectief doorbrak een aantal voor het lokaal bestuur lang gekoesterde tradities. Voor de tot dan toe in de plaatselijke besturen dominante magistraten en regenten kwam een met in beginsel alle lokale bevoegdheden beklede en rechtstreeks gekozen raad in de plaats (Handboek gemeenterecht, a.w., p. 21).
- 6 Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, Alphen aan den Rijn, 2000, p. 49.
- 7 J.R. Thorbecke, Bijdrage tot herziening der Grondwet, p. 76-77.
- 8 J.Th. Buys, De Grondwet, deel II, Arnhem 1883, p. 165.
- 9 Handboek Gemeenterecht, a.w., p. 352. Voor man kan in dit geval overigens niet vrouw worden gelezen.
- 10 W. Derksen, De burgemeester van magistraat tot modern bestuurder, Deventer 1984, p. 257-259.
- 11 Staatscommissie, a.w., p. 280.
- 12 Handboek gemeenterecht, a.w., p. 357.
- 13 Artt. 61 t/m 61e Gemeentewet.
- 14 Met dit op zichzelf genomen binnen de toenmalige paarse coalitie bedachte inventieve compromis redde de VVD met de zwaar bevochten dubbele aanbeveling – en dus de schijn van koninklijke vrijheid – de Kroonbenoeming; de PvdA kwam een stapje dichterbij de – mede uit kwantitatief oogpunt – zo vurig gewenste door de raad gekozen burgemeester; D66 mocht zich koesteren in de gedachte dat twee democratische kroonjuwelen (referendum en gekozen burgemeester) nu rudimentair wettelijk verankerd leken.
- 15 Dit voorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State en is nog niet openbaar. Het voorstel strekt overigens ook tot afschaffing van de openbaarheid van de aanbeveling en afschaffing van het burgemeestersreferendum.

- 16 A.H.M. Dölle, De ‘bekozen’ burgemeester: voorlaatste etappeplaats? Gemeentestem 2001, 7153, p. 558. In het verlengde van de – overigens door hem evenmin voorgestane - Wet dualisering gemeentebestuur zou wat hem betreft de bus richting gekozen burgemeester al uit de remise gehaald kunnen worden.
- 17 Om zijn aan het formele hoofdschap opgehangen primaat nog enigszins handen en voeten te kunnen geven moest de raad zich noodgedwongen steeds meer terugtrekken op de rol van controlerend orgaan en de daarbij behorende verantwoordingsinstrumenten. Een daarmee samenhangend probleem was dat de raad zich in toenemende mate voor de keus gesteld zag tussen de in wezen tegenstrijdige en concurrerende rollen van besturen en controleren. Binnen de grondwettelijk gewaarborgde hoofdlijnen restte de gemeentewetgever lange tijd niet veel anders dan het voortschrijdende machtsverlies van de raad ten opzichte van het college te compenseren met een steeds verdergaande vervlechting van de bestuursposities van beide organen. In de praktijk leidde dat tot de cultuur van ‘meeregeren’.
- 18 Het rapport van de Staatscommissie is in veel opzichten opmerkelijk. In de eerste plaats omdat het – ook bij herlezing – getuigt van een hoog niveau. In de tweede plaats omdat het bij wijze van uitzondering de stoot heeft weten te geven tot het binnen één kabinetsperiode afronden van een wetgevingsproces van fundamentele omvang en betekenis.
- 19 De vraag of deze formele structuurverandering in posities en bevoegdheden tevens aanknopingspunten biedt voor afgeleide doelstellingen als een grotere herkenbaarheid en zichtbaarheid van het lokale bestuur of meer betrokkenheid van de burgers lijkt vooral een vraag van politieke en bestuurlijke cultuur en kan dus nog niet worden beantwoord.
- 20 Staatscommissie, a.w., p. 366 e.v. De plaats en betekenis van de burgemeester in het gemeentebestuur is uitvoerig geanalyseerd. Gekeken is zowel naar de historische en juridische als naar de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke context van zijn positie, bevoegdheden, rollen en aanstellingswijze. Daarnaast is nagegaan welk type burgemeester – in de zin van positie en aanstellingswijze – past binnen elk van de verschillende theoretische gemeentelijke bestuursmodellen. Deze theoretische concepties vormen een oplopende reeks van monistische en dualistische varianten.
- 21 Maar ook de met het weinig geëxpliciteerde partij-politieke profiel en een zekere distantie tot de lokale politieke verhoudingen in de raad samenhangende rollen als ombudsman en ambassadeur, die – althans in normatieve zin – verwijzen naar de burgemeester als professioneel bestuurder met een natuurlijk gezag en bindend vermogen.
- 22 Staatscommissie, a.w., p. 391.

- 23 Het terugbrengen van een zekere complementariteit tussen de burgemeester enerzijds en de wethouders anderzijds zou kunnen voorkomen dat de positie van de burgemeester verder marginaliseert.
- 24 Eén van de effecten van de monistische bestuurspraktijk met meeregerende coalitiefracties was de toegenomen druk op het collegebestuur, m.n. via de in een dubbelrol (fractielid en collegelid) opererende wethouders. Daarover verder bv. J.W.M. Engels, Burgemeester, wethouder en bestuurlijke vernieuwing, in: P.B. Boorsma e.a. (red). Prioriteitstelling in het openbaar bestuur, Enschede 1997, p.57-68.
- 25 Art. 53a Gemeentewet (agenderingsbevoegdheden). Daarnaast is in art. 170 aan de burgemeester een aantal zorgplichten m.b.t. de verhouding tussen gemeente-bestuur en burgers toegekend, b.v. inzake de kwaliteit en zorgvuldigheid van inspraak, rechtsbescherming, klachtenprocedures en dienstverlening.
- 26 Deze praktijk kan worden samengevat in de notie dat de coördinerende rol van de burgemeester alleen tot ontplooiing komt op basis van erkende persoonlijke deskundigheden en vaardigheden, alsmede een daarmee verbonden gezagspositie.
- 27 Staatscommissie, a.w., p. 391-409.
- 28 De staatscommissie kwam overigens met een op zichzelf genomen buitengewoon creatief pakket van verschillende aanstellingswijzen en experimenten daarmee voor verschillende, naar grootte ingedeelde categorieën gemeenten. De in dit verband opgedoken termen goocheldoos en hutspot zijn - niet slecht gekozen - typeringen die verwijzen naar de aan deze voorstellen ten grondslag liggende verschillende politieke achtergronden van de commissieleden. Door het eerder besproken paarse compromis als gevolg van een kabinetscrisis bleken de voorstellen van de staatscommissie politiek niet relevant.
- 29 In de als altijd in een metafoor verpakte woorden van Dölle: men is niet op de andere oever geland (A.H.M. Dölle, Een wel zeer frappante cultuuromslag, Bestuursforum 2000, nr. 2, p. 37).
- 30 J. de Vries, Wat doen we met de burgemeester? Gemeentestem 2003, 7183, p. 191.
- 31 HTK 2002/2003, 28759, no. 1.
- 32 Belangrijk bij deze vraag is de neiging te weerstaan al te dogmatisch naar het landelijke parlementaire stelsel met ontbindingsrecht voor de executieve te kijken. De historische grondslag en politieke noodzaak daarvan verschillen te zeer met de uitgangspunten en de inrichting van het lokale dualistische systeem. Het gemeentelijke dualisme is m.a.w. geen exacte staatsrechtelijke kopie van het landelijke model.

- 33 Deze aan de politieke verantwoordelijkheid van de wethouders opgehangen sanctiemogelijkheid impliceert een verbroken vertrouwensrelatie. De parlementaire oorsprong van dit systeem veronderstelt een op onderlinge samenwerking gerichte relatie tussen executieve en volksvertegenwoordiging. Het veronderstelt eveneens dat slechts het vertegenwoordigende orgaan over een direct kiezers-mandaat beschikt.
- 34 Dat het mandaat van de raad uiteindelijk – zij het slechts formeel - prevaleert boven dat van de burgemeester is te rechtvaardigen vanuit de democratische traditie dat aan het mandaat van de volksvertegenwoordiging als collectief en pluriform orgaan, dat ook feitelijk de gehele bevolking vertegenwoordigt, een zeker primaat behoort toe te komen ten opzichte van de in een eenhoofdig gezag tot uitdrukking gebrachte partiële representatie.
- 35 D.J. Elzinga, Gedeelde regelgevende bevoegdheid en ontbindingsbevoegdheid op decentraal niveau (preadvies), in: Raad voor het Openbaar Bestuur, Provincies en gemeenten in de Grondwet (Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet, deel II), Den Haag 2002, bijlage III, p. 87.
- 36 Ook hier moet gelet op de historische grondslag en politieke noodzaak naar mijn mening niet te dogmatisch naar de landelijke mede-wetgevende bevoegdheid van de executieve worden gekeken.
- 37 Centre for Local Democracy Erasmus Universiteit Rotterdam, Buitenlandse burgemeesters bekeken-II (openbare orde, veiligheid en politie), 2003.
- 38 Deze uitkomst bevestigt de in Nederland ingezette trend van inmiddels vrijwel volledig vergemeentelijke taken op het gebied van de openbare orde en veiligheid. De recente gebeurtenissen in bijvoorbeeld Groningen (de als gevolg van de Oosterpark-rellen vrijwillig afgetreden burgemeester Ouwerkerk) en Rotterdam (de zich voor het collegebeleid inzake openbare orde en veiligheid afrekenbaar opstellende burgemeester Opstelten), maar ook de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam illustreren dat burgemeesters op dit terrein feitelijk geen exclusieve bevoegdheid meer hebben. Orde en veiligheid zijn belangrijke, maar normaal op de politieke agenda staande en dus door de raad beïnvloedbare beleidsterreinen geworden.
- 39 A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga en J.W.M. Engels, The Dutch constitution and the requirements of local autonomy (Report for the Third Congress of the International Association of Constitutional Law), Rotterdam 1991, p. 102.
- 40 Staatscommissie, a.w., p. 410.
- 41 HTK 2001/2002, 28509, nrs. 1 en 2.
- 42 Het door de Raad voor het Openbaar Bestuur (a.w., p. 40) aangedragen argument voor handhaving in de Grondwet van de aanstellingswijze van de burge-

meester overtuigt niet. Het feit dat de burgemeester door een groot deel van de bevolking als de meest belangrijke en meest bekende gemeentebestuurder wordt gezien is op zichzelf genomen een significant gegeven, maar niet op dit punt.

- 43 Partijen, die in eerste lezing vóór deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming waren, aarzelen opeens na twee opeenvolgende Kamerverkiezingen en wisselingen van coalitie. Een 1/3 minderheid in met name de Eerste Kamer lijkt dus gauw gevonden. De partijpolitieke grondslag van het nieuwe kabinet en het daarbij behorende regeerakkoord lijken bij een andere partij voortschrijdend inzicht in de tegenovergestelde richting te stimuleren. Intussen wordt verwarring gezaaid met gekunstelde staatsrechtelijke betogen over het non-probleem van twee verkiezingen tussen eerste en tweede lezing. Hier openbaart zich weer eens de wonderlijke dialectiek van recht en politiek.
- 44 De Raad voor het Openbaar Bestuur (a.w., p. 28) pleit nog voor handhaving van het burgemeesterlijke raadsvoorzitterschap. Volgens de Raad is het uit dit voorzitterschap voortvloeiende toezicht op een zorgvuldige democratische en rechtsstatelijke besluitvorming door de raad een taak die bij uitstek aansluit bij de door de dualisering tot stand gebrachte spreiding van bevoegdheden. Dit is tamelijk ondoorgrondelijk geformuleerd en dus moeilijk te wegen. Ik geloof niet dat het toezicht op een correcte democratische besluitvorming en aan de eisen van de rechtsstaat beantwoordende besluiten door de raad alleen gewaarborgd is in handen van de - gekozen - burgemeester en dat dit vervolgens ook van constitutionele orde is.
- 45 28759, nr. 1, p. 21-23.
- 46 De eerder aangehaalde kabinetsnotitie gaat er blijkbaar van uit dat raadsontbinding aanpassing van artikel 129 van de Grondwet indiceert. Raadsontbinding zou de basis van de gemeentelijke instellingen dermate raken dat deze materie zonder meer van constitutionele orde is. Dit lijkt mij niet overtuigend. De term 'dermate' blijft nogal vaag en ook de term 'zonder meer' ontbeert voldoende zeggingskracht.
- 47 Deze uitzonderingsbepaling is gemaakt om vervroegde verkiezingen als gevolg van een - wettelijk vastgestelde - gemeentelijke herindeling mogelijk te maken.
- 48 Artt. 6, 34 lid 1, 160 en 169 van de Gemeentewet.
- 49 De wijze met name waarop het - overigens in zijn negativiteit m.i. te zwaar aanzette - advies van de Raad van State over het wetsvoorstel voor de dualisering door regering en Tweede Kamer terzijde is geschoven illustreert deze waarneming genoegzaam.
- 50 Daarover J. de Vries, De gemeente, de dualisering en de Grondwet, Gemeentestem 2003, 7180, p. 97. Zie ook D.E. Bunschoten, Wacht op onze daden! Enige beschouwingen over woorden en daden bij de Wet dualisering gemeentebestuur, RM Themis 2002, no. 6, p. 329.

- 51 Op grond van een appreciatie van wat tot stand is gebracht kan men daar al dan niet vrede mee hebben. Zelf behoor ik tot degenen die menen dat modernisering van het gemeentelijke stelsel noodzakelijk was. In dat licht vind ik dan ook dat de daarvoor betaalde prijs van minder zorgvuldige wetgeving in dit geval niet onaanvaardbaar en dus verdedigbaar is.
- 52 D.H.M. Meuwissen, *Recht en vrijheid (Inleiding in de rechtsfilosofie)*, Utrecht/Antwerpen 1982, p.265.
- 53 G.F.M. van der Tang, *Formele en materiële constitutie: de Grondwet als basiswet*, in: *De aard van Grondwetsherzieningen (Publikaties van de Staatsrechtkring 19)*, Deventer 2001, p.55-56.
- 54 G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, diss. Rotterdam 1998, p. 361-362. Het prachtige proefschrift van deze Rotterdamse staatsrechtgeleerde werd eerder dit jaar in Leiden terecht bekroond met de - overigens niet aan de Thorbeckeleerstoel verbonden – Thorbeckepenning.
- 55 De Grondwet is met andere woorden niet zozeer basiswet omdat zij de organisatie van de staat, de overheidsbevoegdheden en de betrekkingen met de burgers regelt. De Grondwet is basiswet voorzover zij de handhaving waarborgt van de waarden en beginselen die aan deze organisatie, bevoegdheden en betrekkingen ten grondslag liggen (Van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, a.w., p. 364).
- 56 In de kern richt de ratio van de grondwettelijke waarborgfunctie zich op de positie en de rechten van de burgers. De daarvan afgeleide grondwettelijke structuur van organen en bevoegdheden weerspiegelt voor een deel echter ook de al dan niet gevestigde belangen van politiek en bestuur en dus van politici en bestuurders. In die zin legitimeert de Grondwet niet alleen de machtsuitoefening als zodanig, maar impliciet ook het behoud van macht.
- 57 Zoals onlangs ook bepleit door de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht Peters in zijn eerder dit jaar gehouden oratie (*Staatscourant* 14-03-2003). Zo zouden bijvoorbeeld de zittende Staten-Generaal zich met een gekwalificeerde meerderheid één keer moeten kunnen uitspreken over een Grondwetswijziging. Ook de inzet van het referendum lijkt mij niet onzinnig, als men een expliciete uitspraak van de burgers over een voorgestelde verandering van de Grondwet van belang blijft vinden. Aangezien men sinds 1917 de met grondwetsherzieningen verbonden ontbindingsverkiezingen vrijwel altijd laat samenvallen met de periodieke Kamerverkiezingen, raakt de grondwettelijke volksraadpleging ondergesneeuwd in het reguliere politieke verkiezingsgeweld. M.n. de Leidse hoogleraren staatsrecht H.Krabbe (*De heerschappij der Grondwet*, *De Gids* 1906, deel 4 p. 371) en R. Kranenburg, *Het Nederlands staatsrecht*, Haarlem 1958, p. 554) hebben eerder – maar vergeefs – voorgesteld de tweede lezing te vervangen door een referendum. Zij verklaarden zich ook tegenstander van de voorgeschreven eis van een gekwalificeerde meerderheid van 2/3 in tweede lezing.

- 58 In die zin kan het betoog van de Raad voor het Openbaar Bestuur (in: Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet, deel I, p. 37) voor een meer integraal en transparant hoofdstuk 7 van de Grondwet worden onderschreven. In hoeverre deze invalshoek er – zoals de Raad blijkens het eerder aangehaalde deel II van het advies meent – toe noopt vrijwel alle basisprincipes en kernelementen van het decentrale bestuur (zo daar al overeenstemming over bestaat) zo kort na de ingezette dualisering te constitutionaliseren kan betwijfeld worden (Rob, a.w., p.45-56).
- 59 Overigens is dat in het verleden met ‘leerlaufende’ grondwetsbepalingen wel vaker gebeurd. Op zichzelf genomen is dat dus niet iets om meteen nerveus van te worden.
- 60 Een aantal van hen (zoals D.J. Elzinga in Binnenlands Bestuur van 14 juni 2002 en 11 oktober 2002) voert dit pleidooi voor constitutionele zuiverheid overigens met een inzet die in de discussie over de invoering van het dualistische stelsel minder groot leek.
- 61 Buys, a.w., p. 167.
- 62 Handboek gemeenterecht, a.w., p. 353-354.

